

Przewodnictwo Rosji w Radzie Arktycznej: multilateralizm à la russe

Witold Rodkiewicz

Na przeprowadzonym w dniach 19–20 maja 2021 r. na szczepku ministrów spraw zagranicznych spotkaniu Rady Arktycznej w Reykjavíku Rosja przejęła na dwa lata rotacyjne przewodnictwo w tym międzyrządowym forum. Będzie ona usiłowała wykorzystać własną pozycję do propagowania idei normalizacji swoich stosunków z Zachodem, zwłaszcza w kwestiach dotyczących współpracy gospodarczej i bez konieczności wycofania się przez nią z działań, które doprowadziły do obecnego napięcia w tych relacjach. Werbalne czy też niezwykle ograniczone realne wsparcie priorytetowych dla Zachodu celów polityki klimatycznej i ekologicznej ma służyć przede wszystkim poprawie wizerunku Federacji Rosyjskiej na Zachodzie. Ma także podsycać nadzieję na to, że unikając ostrej reakcji na jej agresywne działania, można ją skłonić do współpracy w podejmowaniu globalnych wyzwań związanych ze zmianą klimatu i degradacją środowiska naturalnego.

Zarzuty pod adresem Zachodu

W swoich wystąpieniach w Reykjavíku minister spraw zagranicznych FR Siergiej Ławrow podkreślał, że Moskwa w pełni podziela przekonanie pozostałych państw członkowskich Rady, że Arktyka powinna pozostać obszarem międzynarodowej współpracy, wyłączonym z geopolitycznej rywalizacji, na który nie powinny być przenoszone istniejące między Rosją i Zachodem konflikty. Celem programu rosyjskiego przewodnictwa ma być wspieranie zrównoważonego rozwoju regionu, łączącego komponenty ekologiczne, gospodarcze i socjalne (poprawa warunków życia mieszkańców regionu). Program – odzwierciedlając główny kierunek zainteresowania pozostałych państw członkowskich Rady zawarty w nowo przyjętej strategii na lata 2021–2030 – kładzie szczególny nacisk na problematykę ekologiczną i klimatyczną, w szczególności na wykorzystanie „klimatycznie neutralnego paliwa w transporcie i energetyce oraz rozwój energetyki opartej na źródłach odnawialnych”.

Zarazem jednak Ławrow wykorzystał forum do oskarżenia NATO, Stanów Zjednoczonych i Norwegii o generowanie napięcia w regionie poprzez zwiększanie aktywności i obecności wojskowej. W szczególności wytknął on nowe norwesko-amerykańskie porozumienie o współpracy obronnej, poszerzające możliwości wykorzystania baz norweskich przez wojska USA. Zarzucił też NATO pogwałcenie zawartego w Akcie Stanowiącym NATO–Rosja z 1997 r. zobowiązania do powstrzymania się od stałej dyslokacji na terytoriach nowych członków Sojuszu Północnoatlantyckiego jednostek bojowych innych państw NATO (Ławrow podniósł w tym kontekście kwestię stacjonowania wojsk amerykańskich w Polsce). Rosyjski minister zgłosił jednocześnie postulat wznowienia – zawieszonych w 2014 r. przez Zachód – corocznych konsultacji szefów sztabów generalnych państw arktycznych. Wojskowe narady

dotyczące Arktyki odbywają się tymczasem bez udziału Rosji, w ramach Arctic Security Forces Roundtable (ostatnie spotkanie miało miejsce w maju). Uczestniczą w nich przedstawiciele sił zbrojnych USA, Norwegii, Kanady, Islandii, Danii, Szwecji i Finlandii oraz czterech państw niearktycznych – Wielkiej Brytanii, Francji, Holandii i Niemiec.

Narzędzie normalizacji stosunków z Zachodem

Głównym celem dyplomacji rosyjskiej jest wykorzystanie Rady Arktycznej jako jeszcze jednej płaszczyzny selektywnej normalizacji relacji z Zachodem, tj. takiej, która nie wymaga od Moskwy żadnych ustępstw w kwestiach spornych (aneksja Krymu; wsparcie, w tym wojskowe, prorosyjskich sił w Donbasie; aktywność wojskowa w Syrii; agresywne działania rosyjskich służb na terytorium państw zachodnich; ataki cybernetyczne). Rada dostarcza Rosji wygodnego narzędzia do realizacji korzystnego dla niej modelu interakcji z Zachodem. Nagłośnienie jej udziału we współpracy arktycznej ma służyć stworzeniu pozytywnych precedensów współpracy Moskwy z Zachodem oraz wrażenia, że jest ona gotowa do konstruktywnego współdziałania w imię ponadnarodowych wyzwań, takich jak ochrona środowiska, walka z ociepleniem klimatu itd. Istotnym celem jest też wykreowanie sprzyjającej atmosfery dla przyciągnięcia zachodnich inwestycji.

Ekologia vs. rozwój gospodarczy

Rosyjskie przewodnictwo w Radzie Arktycznej ma ponadto służyć zamaskowaniu fundamentalnych rozbieżności w podejściu do obszarów arktycznych między Rosją a pozostałymi członkami organizacji. Dla Moskwy priorytetem jest zwiększanie eksploatacji zasobów naturalnych, a zwłaszcza wydobywania surowców energetycznych – ropy naftowej, gazu ziemnego (projekty LNG) i węgla kamiennego. Dla państw zachodnich natomiast najważniejsze są ekologia, polityka klimatyczna, a także zaspokojenie postulatów rdzennej ludności obszarów arktycznych. Ta różnica w podejściu widoczna była w szczególności na Międzynarodowym Forum Arktycznym w Petersburgu w 2019 r. Zachodni liderzy w swoich przemówieniach koncentrowali się wówczas wyłącznie na polityce klimatycznej i ekologicznej, podczas gdy prezydenta Putina Arktyka interesowała przede wszystkim jako obszar eksploatacji surowców naturalnych i rozwoju gospodarczego.

Znajduje to odzwierciedlenie w przyjętych w 2020 r. rosyjskich dokumentach – dekrete „O podstawach polityki państwowej Federacji Rosyjskiej w Arktyce do 2035 r.” i rządowej *Strategii rozwoju rosyjskiej strefy arktycznej i zapewnienia bezpieczeństwa narodowego do 2035 r.* Zakładają one przekształcenie Arktyki w kluczowy region wydobywania surowców energetycznych, mający umożliwić Rosji utrzymanie jej dotychczasowej pozycji na światowych rynkach i tym samym zakonserwowanie istniejącego modelu ekonomii politycznej FR opartego na dochodach z eksportu surowcowego.

W związku z tym głównym realnym celem rosyjskiego przewodnictwa w Radzie będzie zadbanie o to, aby wszelkie przyjmowane na szczeblu międzynarodowym regulacje środowiskowe nie ograniczały możliwości eksploatacji arktycznych zasobów.

Militaryzacja „dobra” i „zła”

Moskwa będzie także starała się wykorzystać swoje przewodnictwo w Radzie do neutralizowania zachodniej reakcji na prowadzoną przez siebie politykę intensywniej militaryzacji Arktyki. Rosja co najmniej od 2014 r. systematycznie zwiększa potencjał wojskowy na Dalekiej Północy i rozbudowuje tam infrastrukturę wojskową. Powoływane są

nowe jednostki, m.in. stworzona została wyspecjalizowana brygada arktyczna, instalowane są nowe systemy uzbrojenia (pociski kierowane klasy ziemia–woda oraz ziemia–powietrze) i stacje radarowe, reaktywuje się opuszczone po rozpadzie ZSRR lotniska wojskowe i zakłada nowe (od 2014 r. łącznie 14). W grudniu 2014 r. na bazie Floty Północnej powołano połączone dowództwo strategiczne „Północ” (określane również mianem „Arktycznego”). W styczniu br. otrzymało ono – analogicznie do wcześniej utworzonych kierunków strategicznych – podstawę terytorialną w postaci nowo powstałego Północnego Okręgu Wojskowego (wydzielonego głównie z obszaru Zachodniego Okręgu Wojskowego).

Trzeba podkreślić, że militaryzacja Arktyki została przez Moskwę zainicjowana w sytuacji, gdy obecność i aktywność wojskowa państw Zachodu na tym obszarze pozostawała niezmiennie na minimalnym poziomie, jaki ukształtował się w latach dziewięćdziesiątych po zakończeniu zimnej wojny.

Strategia dyplomatyczna i medialna Moskwy polega na ucinaniu zachodnich prób dyskusji o rosyjskich zbrojeniach w Arktyce poprzez odwoływanie się do haseł „pozostawienia Arktyki obszarem wyłączonym z geopolitycznej rywalizacji” i „nieprzenoszenia do Arktyki” konfliktu Zachód–Rosja, przy jednoczesnym powoływaniu się na te same słowa w celu zwalczania zachodniej aktywności wojskowej w regionie.

Spory terytorialne i jurysdykcyjne

Sprzeczności interesów, jakie w związku z ociepleniem klimatu (a tym samym rosnącą dostępnością obszarów arktycznych) wyłoniły się między Rosją i Zachodem, dotyczą ponadto trzech kwestii, których nie podniesiono w trakcie spotkania w Reykjavíku. Odnoszą się one do rozgraniczenia jurysdykcji na obszarze Arktyki, kontestowanego charakteru zasad regulujących żeglugę na tym akwenie oraz prowadzenia działalności gospodarczej w regionie. Roszczenia rosyjskie (w marcu ponownie rozszerzone – aż po granice wyłącznych stref ekonomicznych Grenlandii i Kanady) nakładają się bowiem na roszczenia duńskie, kanadyjskie i amerykańskie. Spór jest obecnie rozpatrywany przez specjalne ciało powołane w ramach Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza. Druga kwestia dotyczy roszczenia Rosji do jednostronnej regulacji Północnej Drogi Morskiej – szlaku żeglugowego prowadzącego wzdłuż wybrzeży Federacji Rosyjskiej. Jest to najkrótsza wodna trasa łącząca Ocean Spokojny z Oceanem Atlantyckim i przebiega w całości przez rosyjskie wody terytorialne lub wody należące do wyłącznej strefy ekonomicznej FR. Rosyjskie regulacje oznaczają m.in., że korzystanie z tego szlaku jest związane z uiszczeniem opłaty oraz obowiązkiem pilotażu i wykorzystania usług lodołamaczy. Szczególnie sporne jest przyjęte przez Rosję w 2019 r. prawo ograniczające zasadę swobodnego przejścia Północną Drogą Morską dla okrętów wojennych, co jest w zasadzie sprzeczne z prawem morza i jest kwestionowane przez państwa zachodnie, w tym zwłaszcza Stany Zjednoczone.

Sytuacja ta grozi wybuchem konfliktu w wypadku podjęcia przez marynarkę amerykańską próby przeprowadzenia na Północnej Drodze Morskiej operacji „swobody nawigacji” (marynarka USA wykonuje je regularnie, np. na wodach Morza Południowocchińskiego, do których prawo rości sobie Chińska Republika Ludowa).

Trzecią kwestią jest spór między Rosją a Norwegią o zakres uprawnień, jakie przysługują FR na Spitsbergenie według traktatu z 1920 r. regulującego międzynarodowy status archipelagu Svalbard. W ciągu ostatnich paru lat Moskwa coraz ostrzej kwestionuje zwłaszcza prawo Norwegii do ograniczania połowów w wodach wokół tego obszaru.

Wnioski

Dyplomacja rosyjska traktuje i będzie traktować współpracę w ramach Rady Arktycznej jako część geopolitycznego i ideologicznego konfliktu, jaki Kreml prowadzi z Zachodem. W tym kontekście Rada jest jeszcze jednym narzędziem umożliwiającym Rosji podtrzymywanie sytuacji, w której może ona nadal czerpać korzyści (ekonomiczne i polityczne) z relacji z państwami zachodnimi mimo swojej agresywnej i destabilizującej polityki. Rada stanowi dla Moskwy także kolejne forum, na którym może ona poprawiać swój wizerunek, odgrywając rolę odpowiedzialnego partnera, gotowego w ramach multilateralnych instytucji do współdziałania na rzecz interesów łączących wszystkich regionalnych graczy (ekologia, klimat, problematyka humanitarna). Pozwala również budować sieć relacji z podmiotami zachodnimi, co będzie wpływać hamująco na reakcje Zachodu na rosyjskie działania uderzające w jego interesy. W wymiarze praktycznym Moskwa będzie wykorzystywać swoją obecność w Radzie, by zapobiegać przyjęciu takich międzynarodowych regulacji, które w sposób prawnie wiążący powstrzymałyby lub istotnie ograniczały jej plany gospodarczego eksploataowania obszarów arktycznych.